



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Ondřeje Mrákoty, soudkyně Michaeley Bejčkové a soudce Zdeňka Kühna v právní věci žalobce: **D. S.**, zastoupeného advokátem Mgr. Ing. Janem Boučkem, Opatovická 1659/4, Praha 1, proti žalovanému: **Magistrát hlavního města Prahy**, Mariánské náměstí 2, Praha 1, zastoupenému advokátem JUDr. Janem Olejníčkem, Na Příkopě 853/12, Praha 1, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 9. 2. 2016, čj. MHMP 221298/2016, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 14. 7. 2020, čj. 1 A 29/2016 - 50,

t a k t o :

- I. Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 14. 7. 2020, čj. 1 A 29/2016 - 50, **se ruší**.
- II. Rozhodnutí žalovaného ze dne 9. 2. 2016, čj. MHMP 221298/2016, **se ruší** a věc **se vrací** žalovanému k dalšímu řízení.
- III. Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení ve výši 24 456 **Kč**, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám advokáta Mgr. Ing. Jana Boučka.

O d ů v o d n ě n í :

[1] V tomto řízení se NSS již poněkolkáté zabývá postihováním řidičů platformy *Uber*. I přesto je však postaven před dosud neřešenou právní otázkou, a sice možnost souběhu přestupků podle zákona č. 111/1994 Sb., o silniční dopravě. Konkrétně jde o to, zda mohl být řidič *Uberu* potrestán nejen za to, že vykonával práci řidiče taxislužby bez potřebného oprávnění (§ 34e odst. 1 zákona), ale i za to, že coby řidič taxislužby vykonával tuto práci vozidlem, které nesplňovalo zákonné požadavky [§ 34e odst. 2 písm. c) zákona; obě ustanovení ve znění účinném do 3. 10. 2017].

I. Vymezení věci

[2] Rozhodnutím ze dne 14. 1. 2016 uznal Úřad městské části Praha 2 žalobce vinným ze spáchání dvou přestupků podle § 34e odst. 1 a odst. 2 písm. c) zákona o silniční dopravě. Přestupky spočívaly v tom, že žalobce vykonával práci řidiče taxislužby bez potřebného

oprávnění a současně vozidlem, které nesplňovalo zákonné požadavky. Žalobci byla uložena pokuta ve výši 10 000 Kč.

[3] Přestupky žalobce spáchal dne 2. 4. 2015, kdy mezi 10:11 až 10:25 poskytl na základě objednávky provedené v mobilní aplikaci *Uber* přepravu třem cestujícím – pracovníkům Magistrátu hl. m. Prahy. Kontrola byla zahájena ihned po ukončení jízdy a informace získané pracovníky magistrátu během jízdy byly následně použity ve správním řízení.

[4] Proti rozhodnutí podal stěžovatel odvolání, které žalovaný zamítl rozhodnutím ze dne 9. 2. 2016. Proti rozhodnutí žalovaného se stěžovatel bránil žalobou u městského soudu. Městský soud žalobu zamítl rozsudkem ze dne 14. 7. 2020.

II. Kasační řízení

[5] Rozsudek městského soudu napadl žalobce (stěžovatel) kasační stížností.

[6] Podle stěžovatele je protiprávní, že pracovníci správního orgánu před zahájením kontroly absolvovali kontrolní jízdu a poznatky z ní pak poskytli pro účely přestupkového řízení. U průběhu kontroly stěžovatel zpochybňuje i pouhé materiální pověření pracovníků ze strany správního orgánu. Stěžovatel dále namítá, že ke spáchání přestupku podle § 34e odst. 1 zákona o silniční dopravě nestačí vykonání jediné přepravy. Přeprav je třeba vykonat více, což stěžovatel dovozuje z použitého vidu nedokonavého i z účelu ustanovení. Navíc v případě, kdy je možný dvojitý výklad § 34e odst. 1, se měla uplatnit zásada v pochybnostech ve prospěch a stěžovatel neměl být potrestán. Druhý přestupek [§ 34e odst. 2 písm. c)] může podle stěžovatele spáchat jen řidič taxislužby. Stěžovatel však řidičem taxislužby nebyl, a tento přestupek tak spáchat nemohl. U jednotlivých sporných otázek stěžovatel současně namítá, že na ně městský soud reagoval nepřezkoumatelně.

[7] Žalovaný se ke kasační stížnosti obsáhle vyjádřil. Potvrdil, že souhlasí se závěry městského soudu; NSS by podle něj měl kasační stížnost zamítnout. Ve vyjádření především podpořil závěr městského soudu, podle nějž mohl být přestupek podle § 34e odst. 1 zákona o silniční dopravě spáchán i jediným vykonáním přepravy.

III. Právní hodnocení

[8] Kasační stížnost je důvodná.

[9] Před hodnocením jednotlivých kasačních námitek soud připomíná, že činnost vykonávanou pro platformu *Uber* je podle ustálené judikatury třeba považovat za provozování taxislužby ve smyslu § 2 odst. 9 zákona o silniční dopravě (rozsudky velkého senátu Soudního dvora ze dne 20. 12. 2017, *Uber Spain*, C-434/15, a ze dne 10. 4. 2018, *Uber France*, C-320/16; nálezy Ústavního soudu ze dne 5. 11. 2018, sp. zn. III. ÚS 4072/17, a ze dne 10. 11. 2020, sp. zn. III. ÚS 1889/20, z judikatury NSS například rozsudek ze dne 30. 4. 2020, čj. 5 As 255/2019 - 32, body 29 až 31).

[10] Většina námitek byla v judikatuře již vyřešena. Soud proto jen zrekapituluje již vyřčené. Neřešenou právní otázkou je možnost souběhu přestupků podle § 34e odst. 1 a podle § 34e odst. 2 písm. c) zákona o silniční dopravě. Pro její nesprávné posouzení soud kasační stížnosti vyhověl (viz body [20]–[27] tohoto rozsudku).

pokračování

[11] Konečně soud upozorňuje, že přestupek byl spáchán dne 2. 4. 2015; na věc se tedy použije znění § 34e zákona o silniční dopravě účinné do 3. 10. 2017.

Rozsudek není nepřezkoumatelný

[12] NSS se nejprve zabýval namítanou nepřezkoumatelností rozsudku městského soudu, neshledal ji však. Podle stěžovatele se městský soud nedostatečně věnoval námitkám ohledně chybného výkladu skutkových podstat obou přestupků. Nedostatečně také zdůvodnil, proč v pochybnostech ohledně prvního přestupku nepoužil příznivějšího výkladu. S tím NSS nesouhlasí. Posouzením prvního přestupku se městský soud zabýval především v bodech 41 a 42 rozsudku, námitky proti druhému přestupku pak vypořádal v bodech 46 a 47 rozsudku. Příznivější výklad v pochybnostech městský soud nepoužil, neboť výklad prvního přestupku neshledal sporným, což z jeho rozsudku dostatečně vyplývá. Je pravda, že některé úvahy městského soudu jsou stručné, a soud skutečně mohl na stěžovatelovy námitky reagovat důkladněji. I přesto však jeho rozsudek jako celek obstojí, právní argumentace soudu je z něj zřejmá.

Kontrola proběhla v souladu se zákonem

[13] NSS opakovaně dospěl k závěru, že tzv. *přizvané osoby* mohou vykonávat jednotlivé kontrolní úkony, a to i bez přímé účasti pracovníka kontrolního orgánu, je-li to potřebné k dosažení účelu kontroly. Kontrolní jízdu tedy mohou provést figuranti, kteří jsou zaměstnanci správního orgánu, a jimi získané informace lze použít v následném správním řízení. Tato praxe je v souladu se zájmem na dostatečném zjištění skutkového stavu věci. Účelem pověření přizvané osoby je jen osvědčit faktický průběh kontroly. Přizvané osoby ostatně vyjma faktického využití přepravy nevykonávají žádné další kontrolní činnosti a do práv kontrolované osoby nijak nezasahují. Tímto postupem proto nemohou být kontrolované osobě upřena žádná práva; obsah záznamu z kontrolní jízdy, který přizvané osoby pořizují, lze případně zpochybnit podáním námitek. Je-li přizvaná osoba v přestupkovém řízení vyslechnuta jako svědek, může kontrolovaná osoba uplatňovat veškerá procesní práva, která jsou s prováděním tohoto důkazu spojena, tj. zejména právo být účastna výslechu, klást svědkovi otázky a vyjádřit se k jeho výpovědi.

[14] Kontrola může být zahájena i bez předchozího oznámení přímo kontrolním úkonem, který bezprostředně předchází předložení pověření ke kontrole kontrolované osobě, je-li toho k výkonu kontroly třeba [§ 5 odst. 2 písm. c) zákona č. 255/2012 Sb., kontrolního řádu]. Zpravidla takto bude kontrola zahájena v případech, kdy je pro splnění jejího účelu nezbytné, aby byl kontrolní úkon proveden bez vědomí kontrolované osoby o tom, že je kontrolována. Takovým případem je typicky i kontrola dodržování zákona o silniční dopravě, neboť účel kontroly by mohl být zmařen, pokud by řidič dopředu věděl, že probíhající jízda je jízdou kontrolní.

[15] Nástup cestujících do vozidla provozovaného stěžovatelem a jimi provedená kontrolní jízda [tj. „*kontrolní nákup*“ podle § 8 písm. b) kontrolního řádu] byl tak prvním kontrolním úkonem ve smyslu § 5 odst. 2 písm. c) kontrolního řádu, provedeným přizvanými osobami (k této otázce souhrnně rozsudky NSS ze dne 19. 3. 2021, čj. 3 As 104/2019 - 37, body 33 až 35, či ze dne 16. 12. 2021, čj. 9 As 141/2020 - 43, body 15 a 16).

[16] NSS se opakovaně vyjádřil i k tzv. materiálnímu pověření k provedení kontrolního úkonu. Dospěl k závěru, že zákon sice počítá s pověřením písemným, ale není-li jej, nemá to za následek nepoužitelnost výsledků (skutkových zjištění) provedené kontroly v následném řízení o přestupku: tato formální vada totiž nijak nezasahuje do práv kontrolované osoby. Stejně

tak tato formální vada nezpůsobuje ani nezákonnost svědeckých výpovědí přizvaných osob, které byly provedeny v přestupkovém řízení (rozsudek NSS ze dne 14. 3. 2018, čj. 1 As 131/2017 - 30, bod 28, či opět 3 As 104/2019, bod 39).

Přestupek podle § 34e odst. 1 zákona o silniční dopravě lze spáchat i jedinou přepravou

[17] I tuto otázku již judikatura vyřešila. Slovesný vid nedokonavý v § 34e odst. 1 (*vykonává práci*) znamená, že ustanovení míří na veškerou činnost spadající pod práci řidiče taxislužby, nikoli na samotnou přepravu klienta v každém jednotlivém případě. Pro závěr, že pachatel vykonával práci řidiče taxislužby, tak stačí prokázat jedinou přepravu; ta byla totiž indikátorem dlouhodobější činnosti vykonávané pro Uber. Stěžovatel spoléhá na ryze gramatický výklad; ten by vedl k závěru, že řidič se nemůže dopustit přestupku podle § 34e odst. 1, pokud není kontrolován opakovaně a není mu prokázána *soustavná* činnost. Tato úvaha však pomíjí výklad logický, systematický i teleologický a její správnost nepotvrzuje ani pozdější novelizace vykládaného ustanovení zákonem č. 115/2020 Sb. (viz k tomu náleží Ústavního soudu ze dne 10. 11. 2020, sp. zn. III. ÚS 1889/20, bod 35; rozsudky NSS ze dne 30. 4. 2021, čj. 5 As 267/2018 - 68, bod 35, či ze dne 22. 10. 2021, čj. 5 As 326/2020 - 56, bod 27).

[18] Z povahy činnosti pro Uber je zřejmý úmysl řidiče poskytovat (nikoli jednorázově poskytnout) přepravu, neboť podmínkou poskytování služby je registrace řidiče u této platformy. Je-li tedy v řízení prokázáno, že konkrétní osoba pracovala jako řidič platformy Uber, je tím i dáno, že taková osoba skutečně vykonává práci řidiče taxislužby. Není přitom podstatné, kolikrát řidič přepravu vykoná (výše již citovaný rozsudek 5 As 326/2020, bod 25). V nynější věci správní orgány prokázaly, že stěžovatel byl v aplikaci Uber registrován, což ostatně potvrdil tím, že se po objednání dostavil na místo zahájení přepravy. Tuto přepravu následně také vykonal. Přestupek podle § 34e odst. 1 zákona o silniční dopravě tedy stěžovatel bezpochyby spáchal.

Zásada „v pochybnostech ve prospěch“ se tu neužije

[19] Úspěšná nemůže být ani obrana zásadou *in dubio mitius*. Tato námitka je soudu rovněž dobře známa; představuje další standardní obranu pachatelů v těchto případech. NSS však již několikrát uzavřel, že povinnost vykládat ustanovení v pochybnostech ve prospěch se uplatňuje jen tehdy, pokud proti sobě stojí dva rovnocenné výklady; tak tomu v této věci není (již citovaný rozsudek 5 As 267/2018, bod 36, či rozsudek ze dne 12. 5. 2022, čj. 9 As 192/2020 - 75, bod 19).

Stěžovatel nemohl spáchat přestupek podle § 34e odst. 2 písm. c) zákona o silniční dopravě v souběhu s přestupkem podle § 34e odst. 1

[20] Spáchání přestupku podle § 34e odst. 1 zákona o silniční dopravě je nepochybné. Zbývá zodpovědět, zda stěžovatel současně spáchal i přestupek podle § 34e odst. 2 písm. c) téhož zákona.

[21] Zákon v obou ustanoveních rozlišuje mezi subjekty, které mohou přestupky spáchat. Přestupek podle § 34e odst. 1 může spáchat (jakákoli) fyzická osoba, přestupek podle § 34e odst. 2 písm. c) může spáchat (jen) řidič taxislužby:

(odst. 1) Fyzická osoba se dopustí přestupku tím, že v rozporu s § 21c odst. 1 vykonává práci řidiče taxislužby bez oprávnění řidiče taxislužby.

(odst. 2) Řidič taxislužby se dopustí přestupku tím, že

- a) uzavře smlouvu v rozporu s § 21 odst. 4,

pokračování

- b) v rozporu s § 21c odst. 6 neodevzdá průkaz řidiče taxislužby dopravnímu úřadu do 7 dnů ode dne pozbytí jeho platnosti,
- c) vykonává práci řidiče taxislužby vozidlem, které nesplňuje požadavky § 21d odst. 1,
- d) v rozporu s § 21d odst. 2 při poskytování přepravy vozidlem cestujícího u sebe nemá průkaz řidiče taxislužby,
- e) při nabízení nebo poskytování přepravy, včetně činností s tím souvisejících, vozidlem taxislužby nemá ve vozidle umístěn průkaz řidiče taxislužby způsobem stanoveným v § 21d odst. 3,
- f) v rozporu s § 21d odst. 4 písm. a) neobsluhuje řádně taxametr nebo nezajistí zaznamenání skutečného průběhu přepravy,
- g) v rozporu s § 21d odst. 4 písm. b) nepořídí ihned po ukončení přepravy jako výstup z tiskárny taxametru záznam o přepravě obsahující předepsané náležitosti,
- h) v rozporu s § 21d odst. 4 písm. c) nevydá na požádání cestujícímu doklad o zaplacení jízdného pořízený jako výstup z tiskárny taxametru obsahující předepsané náležitosti,
- i) v dokladu o zaplacení jízdného vydaném podle § 21d odst. 4 písm. c) uvede nepravdivé údaje,
- j) v rozporu s § 21d odst. 5 užije vozidlo taxislužby označené svítilnou podle § 21 odst. 3 písm. c) bodu 1, nápisem TAXI nebo jiným způsobem zaměnitelným s tímto označením k nabízení nebo poskytování přepravy podle § 21 odst. 4, včetně činností s tím souvisejících, nebo k jinému účelu než k provozování taxislužby, nebo
- k) v rozporu s § 21d odst. 6 užije vozidlo taxislužby, které není vybaveno taxametrem, k jinému účelu než k poskytování přepravy podle § 21 odst. 4.

[22] Zákon o silniční dopravě neobsahuje legální definici pojmu *řidič taxislužby*. Podle jeho § 21c je práci řidiče taxislužby oprávněna vykonávat pouze osoba, která je držitelem oprávnění řidiče taxislužby. Oprávnění řidiče taxislužby udělí na žádost při splnění stanovených podmínek dopravní úřad. Toto oprávnění se uděluje na dobu pěti let a řidič taxislužby je prokazuje průkazem řidiče taxislužby, který mu je vydán při vyhovění žádosti. Souhrnně řečeno je tedy řidičem taxislužby ten, jehož žádosti o udělení oprávnění řidiče taxislužby bylo vyhověno, a je tak držitelem průkazu řidiče taxislužby.

[23] Podle ustálené judikatury je činnost vykonávanou pro *Uber* třeba považovat za provozování taxislužby ve smyslu § 2 odst. 9 zákona o silniční dopravě. To však neznamená, že řidič *Uberu* se automaticky stává řidičem taxislužby, na kterého dopadá i skutková podstata přestupku podle § 34e odst. 2 písm. c) (či dalších písmen) zákona o silniční dopravě. V rozhodnutích citovaných výše (bod [9]) zkoumaly soudy povahu činnosti pro *Uber* právě proto, aby zjistily, zda se jedná o provozování taxislužby, ke kterému je třeba oprávnění podle § 21c. Na tuto otázku odpověděly kladně; od toho se odvíjel i závěr, že řidiče bez takového oprávnění lze postihovat právě podle § 34e odst. 1 zákona o silniční dopravě. Ustanovení § 34e odst. 2 se však vzhledem k odlišně vymezenému subjektu pachatele uplatní až v případě, kdy se prokáže, že pachatel *je* řidičem taxislužby (má oprávnění řidiče taxislužby získané výše popsaným formálním postupem). V takovém případě již naopak nelze pachatele uznat vinným z přestupku podle § 34e odst. 1, ale právě jen z přestupku (přestupků) podle § 34e odst. 2 zákona o silniční dopravě.

[24] Soud tedy dává za pravdu stěžovateli. Přestupek podle § 34e odst. 2 písm. c), kterého se může dopustit pouze řidič taxislužby, je skutečně přestupkem se zvláštním subjektem (srov. § 12 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, a před jeho účinností obdobně § 114 trestního zákoníku). Vykonával-li stěžovatel přepravu pro *Uber* bez jakéhokoli formálního oprávnění k taxislužbě, z povahy věci se nemohl dopustit žádného z přestupků podle § 34e odst. 2.

[25] Městský soud k této otázce jen převzal úvahy úřadu městské části vyslovené v prvním stupni, ty však NSS nepovažuje za správné. Úřad uvedl, že souběh přestupků podle § 34e odst. 1 a podle § 34e odst. 2 písm. c) není vyloučen. Může se totiž stát, že osoba vykonávající práci řidiče taxislužby bez oprávnění si zajistí (např. vypůjčením od známého) vozidlo, které je řádně zapsáno v evidenci vozidel taxislužby a je tak i vybaveno. Stejně tak se stává, že řidič taxislužby vybavený

řádným oprávněním vykonává práci ve vozidle, které není vozidlem cestujícího a není ani zapsáno v evidenci vozidel taxislužby.

[26] Tyto příklady nejsou přesvědčivé. Ve druhém z nich bude řidič (protože oprávnění má) vinen jen přestupkem podle § 34e odst. 2 písm. c), o souběhu s přestupkem podle odstavce 1 tu nemůže být řeč. První příklad se týká osoby, která také (stejně jako stěžovatel) nemá oprávnění řidiče taxislužby, ale pro svou práci si obstarala vozidlo taxislužby, které je formálně jako takové evidováno. I tato osoba by však podle NSS měla být vinná jen přestupkem podle § 34e odst. 1. Jeho skutková podstata míří k ochraně důležitého veřejného zájmu – k tomu, aby zákaznicky nepřepravovaly osoby, které k tomu vůbec nejsou úředně kvalifikovány, a aby si takovou přepravou nemohly vydělávat. Naproti tomu skutkové podstaty v § 34e odst. 2 postihují spíše porušení dílčích formálních povinností řidiče (jakkoli i taková porušení se mohou přímo dotknout zákazníků).

[27] Pokud někdo vědomě rezignuje na to, aby svou činnost, na jejíž regulaci má stát zájem, jakkoli formalizoval, má být postižen právě za porušení této „hlavní“ povinnosti, a k tomu slouží § 34e odst. 1. Nedává smysl, aby byl současně trestán i za nedodržení dílčích (leckdy i jen administrativních) povinností, které by na něj dopadly právě až v onom formalizovaném režimu. Ačkoli soud nepochybně, že i řidič pracující pro *Uber* by si mohl vypůjčit evidované vozidlo taxislužby, jde spíše o hypotetickou situaci než o příklad z běžného života. Přitažlivost platformy *Uber* pro řidiče spočívala před rozhodnutími Soudního dvora právě v tom, že k přepravě používali své vlastní „obyčejné“ vozidlo, které nebylo nikde evidováno, nebylo označeno střešní svítilnou, nebylo osazeno taxametrem apod. Pokud by soud připustil, aby osoba vinná přestupkem podle § 34e odst. 1 byla potrestána za přepravu zákazníků neevidovaným vozidlem podle § 34e odst. 2 písm. c), měla by být taková osoba se stejnou logikou potrestána i za všechny další dílčí nedostatky (neměla ve vozidle umístěn průkaz řidiče taxislužby, neobsluhovala řádně taxametr, nepořídila výstup z tiskárny taxametru...). Takové úvahy ale nejsou racionální – jen se jimi formalisticky rozmělnuje vlastní obsah onoho zásadního přestupku spočívajícího ve výkonu práce řidiče taxislužby bez oprávnění.

[28] Soud tak shrnuje, že naplnění skutkové podstaty podle § 34e odst. 1 vylučuje, aby se pachatel současně dopustil i některého z přestupků podle § 34e odst. 2.

IV. Závěr a náklady řízení

[29] NSS dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná, proto rozsudek městského soudu zrušil. S ohledem na důvody zrušení rozsudku zrušil také rozhodnutí žalovaného a vrátil mu věc k dalšímu řízení. Žalovaný je vázán právním názorem vysloveným v tomto rozsudku, podle něž se řidič platformy *Uber* nemůže dopustit přestupku podle § 34e odst. 2 písm. c) zákona o silniční dopravě v souběhu s přestupkem podle § 34e odst. 1 téhož zákona.

[30] V případě, že NSS zruší rozhodnutí žalovaného, rozhodne o nákladech řízení o kasační stížnosti i o nákladech řízení před městským soudem. Žalovaný právo na náhradu nákladů řízení nemá, neboť ve věci neměl úspěch. Stěžovatel naopak úspěšný byl, proto mu náhrada nákladů řízení náleží.

[31] Stěžovatel tak obdrží celkovou náhradu nákladů řízení ve výši 24 456 Kč tvořené těmito částkami:

- soudními poplatky ve výši 8 000 Kč (3 000 Kč za žalobu, 5 000 Kč za kasační stížnost);
- odměnou advokátovi za zastupování v řízení o žalobě, tj. za tři úkony právní služby – převzetí věci, žalobu a účast na jednání. Odměna podle vyhlášky č. 177/1996 Sb.

pokračování

(advokátního tarifu) činí 3 x 3 100 Kč [§ 7 bod 5, § 9 odst. 4 písm. d) a § 11 odst. 1 písm. a), d) a g) advokátního tarifu]. Ke každému úkonu právní služby je třeba připočítat 300 Kč paušální náhrady hotových výdajů podle § 13 odst. 3 advokátního tarifu. To činí dohromady 10 200 Kč. Protože je advokát plátcem DPH, jeho odměna se zvyšuje o 21 % z této částky, tedy o 2 142 Kč, na částku 12 342 Kč;

- odměnou advokátovi za zastupování v řízení o kasační stížnosti, tj. za jeden úkon právní služby – kasační stížnost, ve výši (3 100 + 300 =) 3 400 Kč. Po připočtení DPH ve výši 714 Kč činí odměna 4 114 Kč.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 19. července 2022

Ondřej Mrákota
předseda senátu